

0-781030

На правах рукописи

Кононов Руслан Владимирович

**КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ КОНТРОЛЯ И
НАДЗОРА (ВОПРОСЫ ТЕОРИИ)**

Специальность 12.00.14 – административное право; финансовое право;
информационное право.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2009



**Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права
Государственного университета – Высшей школы экономики**

Научный кандидат юридических наук
руководитель: **Сивицкий Владимир Александрович**
Официальные доктор юридических наук
оппоненты: **Куракин Алексей Валентинович**
Штатаина Марина Анатольевна

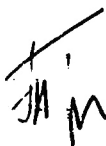
Ведущая Санкт-Петербургский
организация: государственный университет

Защита состоится «30» ноября 2009 г. в 14:00 на заседании диссертационного совета Д 212.048.04 при Государственном университете – Высшей школе экономики по адресу: 109017, г. Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, аудитория 315.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета – Высшей школе экономики.

Автореферат разослан 29 октября 2009г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук,
доцент



Т.Н. Трошкина

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Контрольно-надзорная деятельность – одна из важнейших функций современного государства. Проверка государством исполнения решений и правовых актов является неотъемлемым элементом управления и имеет важнейшее значение для обеспечения законности и правопорядка.

В процессе осуществления контроля (надзора) государство обеспечивает выполнение двух задач: с одной стороны – исполнение принятых им решений, оформленных в виде правовых актов, а с другой – защиту прав и свобод граждан и юридических лиц, а также публичных интересов. Таким образом, государственный контроль является необходимым элементом государственного управления, функцией органов государственной власти и призван обеспечивать нормальную жизнедеятельность общества.

Изменения, произошедшие в нашей стране за последние 17 лет, существенно актуализировали потребность в контроле (надзоре) со стороны государства. Однако возник ряд новых проблем, эффективное решение которых возможно путем совершенствования правового регулирования государственного контроля (надзора). К числу таких проблем относятся, прежде всего, проблема эффективного разграничения контрольных полномочий, проблема осуществления контроля (надзора) субъектами Российской Федерации с превышением полномочий (что, как правило, является причиной нарушения прав юридических и физических лиц), проблема отсутствия эффективного контроля (надзора) в тех случаях, когда он должен осуществляться, а также проблема аутсорсинга контрольных полномочий субъектов Российской Федерации.

Влияние на эффективность государственного управления и регулирования общественных отношений оказывает не только контроль (надзор), осуществляемый в отношении юридических и физических лиц, но и контроль в целях защиты интересов субъектов Российской Федерации как собственника имущества, а также контроль, осуществляемый одними органами

исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении других (ведомственный контроль).

Вполне очевидно, что основой законного осуществления контроля является определение компетенции органа его осуществляющего. Проблема компетенции по контролю (надзору) таким образом, становится ключевой при определении основных проблем, связанных с контролем (надзором). Более того, мы считаем, что именно правильно установленная компетенция контрольного органа является одной из основных гарантий осуществления эффективного и законного контроля (надзора).

Степень научной разработанности. В российской юридической науке тема государственного контроля (надзора) исследована достаточно подробно.

Проблемам государственного контроля (надзора) посвящены исследования А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, И.И. Веремеенко, М.И. Еропкина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, В.В. Лазарева, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, В.А. Юсупова, А.Ю. Якимова и ряда других ученых. Указанные авторы внесли значительный вклад в разработку теоретических проблем контроля (надзора). Однако многие существенные аспекты компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля (надзора), носящие теоретический характер, изучены недостаточно полно, традиционные работы не отражают изменений, произошедших в процессе реформы разграничения полномочий.

Указанные обстоятельства позволяют рассматривать проблему компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля и надзора как одну из актуальных в научном плане на современном этапе, что и предопределило выбор темы диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования. Основной целью диссертационного исследования является определение путей совершенствования компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

в области контроля
им. Н. И. ЛОБАЧЕВСКОГО
КАЗАНСКОГО ГОС. УНИВЕРСИТЕТА

(надзора), повышение

эффективности государственного управления, в том числе в области защиты прав и законных интересов юридических и физических лиц.

Задачи, которые должны быть решены в диссертационном исследовании:

- исследовать, в том числе в историческом аспекте, развитие института контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- проанализировать федеральное законодательство, регулирующее общие вопросы компетенции субъектов Российской Федерации в сфере контроля (надзора);

- изучить проблему разграничения предметов Российской Федерации и ее субъектов в сфере контроля и надзора, а также проблему делегирования федеральных полномочий субъектам Российской Федерации в сфере контроля и надзора;

- определить содержание компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области контроля (надзора);

- изучить и оценить основные проблемы полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля (надзора);

- рассмотреть проблему аутсорсинга контрольных (надзорных) полномочий субъектов Российской Федерации;

- разработать и аргументировать предложения по совершенствованию правового регулирования и организации контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Объект диссертационного исследования составляет определенная законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области контроля (надзора), а также урегулированные правом общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственного контроля (надзора) субъектами Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования — правовые и организационные основы компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного контроля и надзора.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования. В процессе исследования теоретической базой послужили научные труды в области административного и конституционного права, относящиеся к рассматриваемой теме. Изучен значительный объем общетеоретической и специальной литературы, связанной с объектом и предметом исследования. Информационной базой исследования послужило действующее российское законодательство, правоприменительная практика органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, научные труды отечественных авторов, материалы периодической печати, а также наблюдения и опыт соискателя, полученный из собственной практики.

Методология исследования. Методологической основой исследования является общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него специальные методы исследования: исторический, формально-юридический, логико-теоретический. Кроме того, в работе использованы элементы сравнительного метода при сопоставлении компетенции по контролю (надзору) в различных субъектах Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля (надзора) на современном этапе еще не становилась специальным предметом диссертационных исследований. Во многих работах, посвященных государственному контролю (надзору), анализировалась либо компетенция Российской Федерации в данной сфере, либо отдельные аспекты и составляющие компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного контроля (надзора).

Также отметим, что исследование компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного контроля

(надзора), приобрело новую эмпирическую базу в связи с реформой разграничения полномочий, которая состояла, в частности, в существенном изменении состава компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного контроля (надзора).

Кроме того, диссертационное исследование является фактически первой работой, в которой анализируется компетенция субъектов Российской Федерации в области контроля (надзора) в системе нового Федерального закона от 28 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

На защиту выносятся следующие основные положения.

1. В диссертации выявлено, что в последние пять лет наблюдается тенденция к перераспределению полномочий по контролю (надзору) в пользу Российской Федерации, а также, в отдельных случаях, к аутсорсингу контрольных полномочий. Кроме того, идет обратный процесс путем делегирования федеральных полномочий по контролю (надзору) субъектам Российской Федерации. Данные процессы в целом положительно влияют на обеспечение законности и унификации контрольной (надзорной) деятельности, осуществляемой субъектами Российской Федерации.

2. В диссертации показано, что практически все виды контроля (надзора), осуществляемого субъектами Российской Федерации, регулируются федеральными законами. Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» установил общие принципы его осуществления. Однако зачастую отраслевые федеральные законы, предусматривая контроль, не в достаточной степени регулируют порядок осуществления соответствующих видов контроля (надзора). В связи с этим, автор полагает, что Российская Федерация должна установить общие принципы и основные требования к осуществлению контрольной деятельности органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации во всех отраслевых федеральных законах с целью обеспечения равенства прав и обязанностей контролируемых лиц во всех субъектах Российской Федерации.

3. Сделан вывод о том, что недостаточно эффективное осуществление отдельных видов контроля (надзора) Российской Федерацией объективно заставляет субъекты Российской Федерации осуществлять контроль (надзор) в областях, в которых у них отсутствует компетенция, с целью обеспечения прав граждан. В этой связи, предлагается выявить такие сферы и решить в федеральных законах вопрос о принадлежности соответствующих полномочий, в том числе путем наделения ими субъектов Российской Федерации.

4. Выявлено, что особенности изложения положений Федерального закона от 26 декабря 2008 года позволяют сделать вывод о том, что субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно своими законами устанавливать основания для осуществления регионального государственного контроля (надзора). Наличие возможности такого толкования противоречит политике унификации государственного контроля (надзора) на территории Российской Федерации и может повлечь злоупотребления со стороны субъектов Российской Федерации.

5. В диссертации показано, что в федеральном законодательстве предусмотрена модель участия субъектов Российской Федерации в осуществлении федеральных контрольных полномочий. Это обусловлено как нормативным регулированием, так и недостатком федеральных ресурсов. Данная модель не вполне обеспечивает эффективность осуществления контроля (надзора) и логичным представляется передать данные полномочия субъектам Российской Федерации полностью или частично, оставив в силу значимости или общественной опасности часть объектов контроля за Российской Федерацией.

6. В диссертации сделан вывод о том, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации зачастую сочетают регулирующие, управленческие и контрольные функции. В ходе дальнейшей

административной реформы в субъектах Российской Федерации необходимо передать все контрольные (надзорные) функции в ведение специальных органов, аналогов федеральных служб. Если органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют делегированные полномочия по контролю, то Российская Федерация вправе обязать напрямую субъектов Российской Федерации к созданию соответствующих служб. В отношении остальных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральный законодатель может установить данную обязанность исходя из природы единой системы органов исполнительной власти.

7. В ходе исследования было выявлено существование в ряде субъектов Российской Федерации квазиконтроля. В отличие от незаконного осуществления государственного контроля квазиконтроль предполагает использование для осуществления контрольной деятельности разрешенных федеральным законодательством правовых форм, в которых государственный контроль не может осуществляться. В качестве таких форм выделены:

- ведение органами исполнительной власти добровольного реестра, состоящие в котором юридические лица и индивидуальные предприниматели пользуются определенными преференциями;
- установление государственной системы добровольной сертификации, также предусматривающей привилегии для лиц, входящих в нее;
- государственный мониторинг, по результатам которого может применяться административная ответственность.

8. В диссертации показано, что Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ предусмотрено участие частных экспертных и саморегулируемых организаций в осуществлении государственного контроля (надзора), созданных в свою очередь в рамках аутсорсинга государственного контроля, ранее осуществлявшегося в составе лицензирования. Однако формы такого участия этим Федеральным законом не установлены. Необходимо подробное и системное законодательное регулирование этого вопроса, особенно с учетом того, что возможность участия в государственном контроле

(надзоре) частных лиц является в теории неоднозначной, что подтверждается и статьей 3 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», запрещающей внебюджетное финансирование государственного контроля (надзора).

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования обосновывается необходимостью комплексного анализа компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) на современном этапе на основе анализа законодательства как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации. Теоретическая значимость работы состоит в том, что она дополняет, в определенной степени систематизирует и расширяет существующие на сегодняшний день знания по проблеме государственного контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Материалы диссертации могут также быть применены для преподавания учебных дисциплин, подготовки учебных программ, пособий и учебников для студентов.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена на кафедре административного права и кафедре конституционного и муниципального права Государственного университета – Высшей Школы Экономики. Материалы и результаты проведенного исследования использовались при проведении учебных занятий по административному праву в Государственном университете – Высшей Школе Экономики.

Кроме того, результаты диссертационного исследования внедрены в практику проведения экспертизы проектов правовых актов в Правовом управлении Правительства Москвы.

По теме диссертации имеются четыре публикации.

Структура и объем диссертации. Диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям ВАК России. Состоит из введения, трех глав, объединяющих десять параграфов, заключения, библиографии.

Основное содержание работы

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень теоретической разработанности проблемы, определяются цели, задачи, объект исследования, методология и методы исследования, формулируется научная новизна исследования; излагаются основные положения, выносимые автором на защиту, характеризуется апробация результатов исследования.

Глава I. Понятие контроля и надзора как сферы компетенции органов исполнительной власти носит теоретический характер. Автором описываются основные подходы исследователей к определению понятий контроля и надзора, раскрывается проблема неоднозначности определения понятия контроля (надзора) в федеральных и региональных нормативно-правовых актах, дается общая характеристика компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области контроля (надзора).

Первый параграф «Контроль (надзор) как вид государственной деятельности» посвящен определению понятия контроля (надзора), осуществляемого государством. Исследователи в области административного права вкладывают в понятие контроля различный объем компетенции и полномочий государства и его органов, по-разному рассматривают вопрос соотношения контроля и надзора.

Автором выбрано одно из наиболее распространенных определений: контроль (надзор) – деятельность органов государственной власти в пределах их компетенции по проверке соответствия деятельности подконтрольного объекта правовым актам и решениям органов государственной власти и должностных лиц, по результатам которого в случае выявления неправомерной деятельности применяются меры принуждения. Что касается соотношения контроля и надзора, то в качестве основной автором принята позиция, поддерживаемая Д. Н. Бахрахом, М. С. Студеникиной, согласно которой надзор, осуществляемый органами государственной власти есть разновидность государственного контроля.

Второй параграф «Определение контроля (надзора) в федеральных и региональных нормативно-правовых актах» посвящен определению понятия контроля (надзора), используемому в федеральных и региональных нормативных правовых актах.

Автором был проанализирован ряд федеральных законов, в том числе Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». При этом были получены следующие результаты.

Отсутствует универсальный подход к определению понятия государственного контроля (надзора). Каждый из федеральных правовых актов вкладывает собственное содержание в данное понятие и поэтому в зависимости от правового акта перечень вопросов, относимых к контрольно-надзорной деятельности государства то сужается, то расширяется. Так Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 включает в понятие контроля и надзора не только контроль за соблюдением правовых норм, но и разрешительную деятельность, регистрационные функции, а также издание индивидуальных правовых актов.

Кроме того, определение понятия в отраслевых федеральных законах нельзя признать достаточным. В одних случаях понятие контроля (надзора) никак не определяется. К таким законодательным актам относятся Земельный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и некоторые другие.

В других отраслевых федеральных законах контроль (надзор) характеризуется через его цели, задачи или признаки что, на наш взгляд, также недопустимо.

В недавно принятом Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ содержится универсальное определение, которое, тем не менее, также не лишено недостатков. Пытаясь наиболее полно описать государственный и муниципальный контроль (надзор) авторы Федерального закона включили в его понятие систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, что, конечно же, к самому государственному контролю имеет лишь косвенное отношение.

Аналогичным недостатком страдает региональное законодательство в рассматриваемой области, в котором либо дублируются определения федерального законодательства, либо отсутствуют определения контроля (надзора), либо даются собственные определения, которые либо чересчур сужают понятие контроля (надзора), либо необоснованно его расширяют.

В третьем параграфе «Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля (надзора). Общая характеристика» характеризуется компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по каждому конкретному виду контроля (надзора). Автором предлагается следующая ее структура:

- 1) право принятия решения о проведении контрольных мероприятий;
- 2) право определения формы контроля;
- 3) право осуществления контрольных (надзорных) мероприятий;
- 4) право принятия решения по результатам проверки и определения мер ответственности.

Также выделены два правомочия, являющиеся вариативным, которые могут принадлежать другим (не контрольным) органам исполнительной власти – право на применение мер ответственности и право регулирования сферы, в которой осуществляется контроль (надзор);

Также в параграфе приведен перечень полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области контроля (надзора) указанные в Федеральном законе от 28 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который помимо собственно контрольных полномочий предусматривает полномочия по принятию административных регламентов, мониторингу в контролируемых областях.

Глава II Содержание компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля (надзора) посвящена проблеме определения компетенции контроля (надзора) субъектов Российской Федерации. В ней показаны динамика развития и современное состояние разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в исследуемой области, явление делегирования контрольных (надзорных) полномочий, дано описание состава контрольных (надзорных) полномочий субъектов Российской Федерации, а также осуществлена их классификация.

В первом параграфе «Разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере контроля (надзора)» описывается разграничение предметов ведения и полномочий в исследуемой области. В ходе исследования процесса разграничения предметов ведения и перераспределения полномочий с середины 90-х годов по настоящее время выявлено значительное сокращение компетенции субъектов Российской Федерации в области контроля (надзора). Одновременно шел процесс детализации регламентирования контрольных полномочий. В результате объем полномочий субъектов Российской Федерации по контролю (надзору) существенно сократился. Ужесточился и контроль со стороны федеральных органов исполнительной власти за осуществлением регионального контроля (надзора) в установленных пределах.

В настоящее время первый этап перераспределения полномочий, начавшийся в начале 2000-х годов в рамках реформы разграничения

полномочий, завершился и начался новый этап реформирования государственного контроля (надзора). Его отличительными чертами стали дальнейшая оптимизация государственных полномочий по контролю (надзору), в рамках которой имелись случаи возврата контрольных полномочий субъектам Российской Федерации, а также аутсорсинг отдельных контрольных (надзорных) полномочий саморегулируемым организациям. Следует отметить, что федеральное законодательство не предусматривает возможности участия субъектов Российской Федерации в создании и регулировании деятельности саморегулируемых организаций.

Также следует отметить неоднозначность толкования положений Федерального закона от 26 декабря 2008 года, которые позволяют сделать вывод о том, что субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно своими законами устанавливать основания для осуществления регионального государственного контроля (надзора). Наличие возможности такого толкования противоречит политике унификации государственного контроля (надзора) на территории Российской Федерации и может повлечь злоупотребления со стороны субъектов Российской Федерации.

Второй параграф «Делегирование полномочий субъектам Российской Федерации по контролю (надзору)» продолжает тему разграничения и передачи полномочий от Российской Федерации ее субъектам. Возможность делегирования полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации установлена статьей 78 Конституции Российской Федерации. Порядок делегирования федеральных полномочий в свою очередь установлен статьями 26³ и 26⁸ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с приведенными положениями делегирование полномочий субъектам Российской Федерации осуществляется двумя способами: путем принятия федеральных законов (основной способ делегирования) и путем заключения соглашений.

Отметим, что соглашения – весьма редкая форма делегирования федеральных контрольных (надзорных) полномочий.

В федеральных законах, закрепляющих делегирование полномочий, в обязательном порядке предусматривается передача денежных средств в форме субвенций, необходимых для их осуществления. В случае заключения соглашений финансирование Российской Федерацией передаваемых полномочий не обязательно.

Независимо от способа делегирования уполномоченный федеральный орган контролирует осуществление делегированных полномочий и, в случае ненадлежащего их исполнения, может применить соответствующие санкции вплоть до прекращения делегирования. Как отмечается в исследовании, при делегировании контрольных полномочий образуется весьма любопытная на первый взгляд конструкция – контроль контроля. Цель данного института – обеспечение эффективного и добросовестного исполнения делегированных функций и применяется в отношении любых делегируемых полномочий. Поэтому в контроль за исполнением контрольных полномочий, хотя не представляет собой особенно уникального явления, но заслуживает внимания как способ повышения эффективности контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Процесс делегирования в его современном понимании начался в 2004 году, а в сфере государственного контроля (надзора) – в 2005. В настоящее время федеральные законы в области водного, градостроительного, лесного, экологического законодательства, законодательства регулирующего вопросы культурного наследия, занятости населения и предоставления медицинской помощи предусматривают делегирование субъектам Российской Федерации отдельных полномочий по контролю (надзору).

В ходе исследования вопроса выявлено, что новые редакции федеральных законов «Об экологической экспертизе» и «О животном мире» предусматривают передачу тех полномочий субъектам Российской Федерации, которые не содержатся в перечне федеральных полномочий, закрепленных ими,

что является отличием от методологии законодательного регулирования в большинстве законодательных актов, которые указывают делегируемые полномочия в перечне федеральных полномочий.

В заключении параграфа отмечается, что делегирование полномочий по контролю – эффективная и экономически выгодная для субъектов Российской Федерации форма разграничения контрольных (надзорных) полномочий. При этом Российская Федерация также экономит ресурсы, при этом сохраняя контроль и ответственность за осуществлением делегируемых полномочий. Видимо, по этой причине, несмотря на общую тенденцию сокращения компетенции субъектов Российской Федерации в области контроля (надзора), объем делегированных федеральных полномочий в этой области продолжает расти.

В третьем параграфе «Состав полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю (надзору)» раскрываются виды контроля, осуществляемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и специфика их осуществления. Проанализирован ведомственный контроль, который не затрагивает юридических лиц и граждан, но является важным для эффективной функционирования системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Он подразделен на внутриведомственный контроль и контроль, осуществляемый в отношении иных органов исполнительной власти. В качестве примера специализированного органа, осуществляющего данный контроль, можно привести Контрольный комитет города Москвы.

В работе показан также контроль, осуществляемый органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении органов местного самоуправления. Он осуществляется в случае делегирования региональных полномочий и в иных случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Самостоятельным видом контроля является контроль за содержанием и использованием имущества субъекта Российской Федерации. Его

особенностью является обусловленность мер контроля, реализуемых административными средствами гражданско-правовыми отношениями собственности. В частности, по результатам его мероприятий может применяться имущественная, а не административная ответственность.

Детально рассмотрен контроль (надзор), осуществляемый органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. При этом наибольшее количество контрольных полномочий имеется у субъектов Российской Федерации в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Базовым для осуществления этого вида контроля (надзора) является Федеральный закон от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ года, детально регулирующий порядок осуществления государственного контроля (надзора) и установивший принципы его осуществления. Обеспечение прав контролируемых лиц является одной из приоритетных задач при регулировании данного вида контроля, поскольку имеет место юридическое неравенство контролирующих органов (должностных лиц) и контролируемых субъектов.

Разновидностью контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей является контроль (надзор), осуществляемый в рамках разрешительной деятельности (лицензирования, аккредитации, аттестации и др.). Основная специфика данного контроля в том, что он предусматривает не только текущий и последующий, но и предварительный контроль. Данный вид контроля предусматривает возможность такой санкции, как лишение специального права. При этом заметим, что Федеральный закон от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ также распространяется и на данную разновидность контроля.

В четвертом параграфе «Классификация полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю (надзору)» предложено несколько классификаций контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти субъектов Российской

Федерации. В качестве оснований для классификаций были выбраны лица, за деятельностью которых осуществляется контроль; объект контроля; предмет ведения; соотношение юридических статусов контролирующего и контролируемого субъектов.

Цель указанных классификаций – показать объем и основные сферы реализации контрольных (надзорных) полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Глава 3. Проблемы компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля (надзора). Если в предыдущих главах в основном рассматривались вопросы, касающиеся понятий контроля и надзора, описания компетенции субъектов Российской Федерации в этой области, то эта глава посвящена наиболее распространенным проблемам, связанным с компетенцией субъектов Российской Федерации в рассматриваемой области. Также уделено внимание соотношению компетенции и структуры органов исполнительной власти.

Первый параграф «Компетенция в сфере контроля (надзора) и структура органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» посвящен исследованию проблемы компетенции во взаимосвязи со структурой. Выделено два варианта распределения полномочий между органами исполнительной власти:

1) в субъекте Российской Федерации выделены специальные органы исполнительной власти, осуществляющие исключительно контрольные (надзорные) полномочия. Такие органы не занимаются вопросами управления и регулирования в сфере своей деятельности, следовательно, они более объективны при осуществлении контроля (надзора);

2) органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации сочетают контрольную (надзорную) деятельность с реализацией полномочий, связанных с управленческой или регулятивной деятельностью.

В ходе исследования нами показано, что чаще всего имеет место вариант, при котором в субъектах существуют и специальные контрольные (надзорные)

органы и органы, сочетающие управленческую и контрольную деятельность, что нельзя признать положительным фактом.

Структура органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля частично определяется на федеральном уровне. В первую очередь это касается делегированных полномочий по контролю (надзору), при передаче которых в соответствии с пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, могут быть установлены требования к структуре органов исполнительной власти. Эта норма реализована в Лесном кодексе Российской Федерации, Федеральных законах от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» и от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

По нашему мнению следует распространить такую практику на остальные федеральные законы, предусматривающие делегирование контрольных полномочий с целью их максимального сосредоточения в специализированных органах субъектов Российской Федерации – аналогах федеральных служб, что являлось бы логичной составляющей административной реформы в субъектах Российской Федерации.

Другой проблемой, связанной со структурой региональных контрольных органов является возникновение избыточных органов, созданных для осуществления контрольных полномочий, которые через некоторое время перестали входить (или изначально не входили) в предмет ведения субъектов Российской Федерации, в результате чего само существование органа становится незаконным.

Во втором параграфе «Понятие и проблема избыточных контрольно-надзорных полномочий субъектов Российской Федерации и пути оптимизации их состава» детально рассматривается проблема избыточных контрольных (надзорных) полномочий субъектов Российской Федерации и исследуются их наиболее характерные виды.

1. Контроль (надзор), осуществляемый органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в нарушение федерального законодательства.

Такие виды контроля признаются избыточными по основанию отсутствия права на их осуществление.

При этом в некоторых случаях осуществление контроля органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в нарушение федерального законодательства продиктовано необходимостью осуществлять его в целях защиты прав и свобод граждан, поскольку на федеральном уровне соответствующий контроль не осуществляется достаточно эффективно. Так, несмотря на то, что субъектам не переданы полномочия по осуществлению контроля (надзора) за техническим состоянием аттракционов, он осуществляется в целях защиты жизни и здоровья людей.

2. Квазиконтроль, подразумевающий осуществление контроля органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в правовых формах, не подразумевающих государственный контроль, вследствие этого не обладающий полным набором полноценных признаков государственного контроля, осуществляемый в противоречии с законодательством. В работе приведены такие формы квазиконтроля, как государственный мониторинг, система добровольной сертификации и добровольный реестр.

Квазиконтроль осуществляется следующим образом. Лицам, входящим в реестр или систему добровольной сертификации, созданную субъектом Российской Федерации, предоставляются отдельные конкурентные преимущества. Уполномоченный орган исполнительной власти осуществляет контроль за соблюдением условий нахождения в реестре или в системе добровольной сертификации, а санкцией за их нарушение является исключение из состава реестра или системы добровольной сертификации соответственно. Что касается государственного мониторинга, то при использовании данной формы квазиконтроля применяется административная ответственность, которую мониторинг безусловно не может предусматривать.

3. В настоящем параграфе также описаны способы ликвидации контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и являющимися административными барьерами:

- прекращение осуществления контроля (надзора);
- установление в законодательных актах более четкого запрета осуществлять контроль (надзор) «окольными путями»;
- аутсорсинг государственных контрольных (надзорных) полномочий.

Использование третьего способа может породить новые проблемы, как произошло в случае с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ. Было закреплено участие частных лиц (саморегулируемых организаций, экспертов и экспертных организаций) в процедурах государственного контроля, несмотря на то, что осуществление государственного контроля (надзора) за счет внебюджетных средств (без использования системы государственного заказа) противоречит принципам его осуществления, находящим отражение, в частности, в статье 3 Федерального закона «О техническом регулировании». Порядок такого участия также не урегулирован. Существует опасность, что данная норма будет использована частными лицами, как один из способов незаконной конкурентной борьбы.

Что касается аутсорсинга, то до появления обширной практики нельзя говорить о том, насколько удачным является данное решение, и станет ли аутсорсинг государственных полномочий саморегулируемым организациям меньшим препятствием для осуществления предпринимательской деятельности, чем административные барьеры.

Третий параграф «Проблема регламентации процедур контроля (надзора), относящегося к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» посвящен вопросу правового регулирования контрольных (надзорных) процедур, осуществляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В работе отмечено, что в результате эволюции подхода к стандартам регламентирования государственного контроля (надзора), на федеральном уровне Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления

государственных услуг)» были закреплены единые требования к регламентированию государственных функций и государственных услуг.

На уровне субъектов принимаются аналогичные правовые акты. Однако зачастую они не устанавливают систему требований к содержанию и порядку подготовки административных регламентов, в отличие от приведенного постановления Правительства Российской Федерации.

Так Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) органами исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства Ленинградской области от 25.08.2008 № 249, или постановление Правительства Московской области «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» содержат общие положения о том, кто является разработчиком регламента и с кем регламент подлежит согласованию.

В качестве положительного примера можно привести Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг в Нижегородской области утвержденный Постановлением Правительства Нижегородской области от 22 ноября 2007 г. № 430, который содержит детальное регулирование порядка разработки административных регламентов, а также перечень обязательных требований к их содержанию.

В Заключении обобщены результаты исследования, изложены основные выводы, подтверждающие положения, выносимые на защиту.

Основные положения диссертационного исследования отражены в пяти научных публикациях, общим объемом около 4,2 п. л.

**Статьи, опубликованные в ведущих научных журналах и изданиях,
указанных в перечне ВАК:**

В. А. Сивицкий, Р. В. Кононов. Специфика разграничения между уровнями власти полномочий по осуществлению публичного контроля как способ обеспечения экономической безопасности и экономической свободы // Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения: Вестник Нижегородской академии МВД России – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2008, № 1 (8) // Печ. л. 0,7.

Р. В. Кононов. Недостатки отдельных новелл Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и их возможные последствия // Вестник Московского университета МВД России – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009, № 4 // Печ. л. 0,3

Иные научные публикации:

Т. В. Козельская, Р. В. Кононов. Проблемы экологического контроля и административной ответственности за экологические правонарушения в Москве. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007 // Печ. л. 3,0.

Р. В. Кононов. Структура органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный контроль (надзор) // Образование. Наука. Научные кадры – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009, № 2 // Печ. л. 0,2.

Лицензия ЛР № 02080832 от 15 октября 1993 года

Подписано в печать 28 октября 2009 года Формат 60х88х/16

Бумага офсетная. Печать офсетная

Усл.печ.л. 0,9

Тираж 100 экз. Заказ № 274

Типография издательства ГУ-ВШЭ

125319, г. Москва, Кочновский пр-д, д.3

102